

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Industri rokok atau produk tembakau merupakan salah satu Industri yang cukup besar yang berkembang di Indonesia. Besarnya perkembangan Industri rokok ini dapat di lihat dari besarnya jumlah penyerapan tenaga kerja di Industri Hasil Tembakau, yang mana penyerapan tenaga kerja yang di laporkan oleh Kementrian Perindustrian pada tahun 2019 mencapai 5,98 Juta Orang. Maraknya pengguna produk rokok atau produk tembakau di berbagai kalangan di Indonesia juga memberikan dampak pertumbuhan ekonomi dalam negeri yang terbukti pada penerimaan cukai rokok pada semester satu tahun 2021 mencapai 91,3 Triliun. Pencapaian tersebut mengalami pertumbuhan sebanyak 21% di bandingkan dengan tahun 2020.¹ Faktor yang berpengaruh terhadap kenaikan di tahun 2021 merupakan adanya kenaikan tarif cukai dan sedikit kenaikan produksi produk rokok sampai dengan bulan juni dan juga adanya langkah tegahan produk illegal.

¹ <https://nasional.kontan.co.id/news/penerimaan-cukai-rokok-capai-rp-885-triliun-di-semester-i-2021-naik-21>, Diakses pada tanggal 18 Agustus 2021 Pukul 15.29.

Salah satu masalah yang disebabkan oleh produk rokok di Indonesia adalah adanya peningkatan jumlah perokok di bawah umur yang menyebabkan pandangan Masyarakat terhadap produk rokok adalah sebuah produk yang normal dan bebas di konsumsi oleh semua kalangan termasuk anak-anak di bawah umur. Pernyataan tersebut di buktikan dengan perbandingan data yang bersumber dari Riset Kesehatan Dasar (Riskesdas) pada tahun 2007, 2010, dan 2013 yang menyatakan bahwa hampir 80% perokok yang mulai merokok pada usia dibawah 19 Tahun. Selain itu penambahan jumlah pengguna produk rokok di Indonesia juga menjadi sumber permasalahan-permasalahan baru yang mungkin di timbulkan di masa yang akan datang. Permasalahan yang disebabkan oleh Produk rokok dapat menyerang ke berbagai aspek seperti kesehatan, sosial, ekonomi, dan lingkungan. Dampak produk rokok tidak hanya dirasakan oleh perokok aktif namun dampaknya juga dirasakan oleh perokok pasif yang mana asap rokok dapat di hirup oleh perokok pasif dan menyebabkan terganggunya kesehatan orang lain. Hal tersebut bertentangan dengan Hak Asasi setiap orang dan pernyataan tersebut sesuai dengan apa yang sudah diamanatkan oleh Undang-Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

Produk rokok memiliki unsur barang sesuai dengan Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK) yaitu berwujud, dapat dihabiskan, dapat diperdagangkan, dipakai, digunakan, atau dimanfaatkan oleh Konsumen. Setiap produk

yang dapat dimanfaatkan oleh Konsumen tidak boleh bertentangan dengan Asas Perlindungan Konsumen yaitu mengedepankan Asas kemanfaatan, keadilan, keseimbangan, keamanan, dan keselamatan Konsumen, serta kepastian Hukum yang tertera di dalam Pasal 2 Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK). Produk rokok merupakan sebuah produk yang legal untuk dikonsumsi hanya saja dalam peredarannya produk rokok diperlukan pengendalian karena produk rokok mengandung racun. Kandungan racun yang terkandung di dalam produk rokok dapat menimbulkan bahaya bagi pengguna nya hal ini yang menjadikan produk rokok merupakan produk yang tidak normal.

Akibat dari bahayanya produk rokok yang mengandung kandungan tar dan nikotin perlunya konsistensi pemerintah dalam mengatur secara tegas dan konsisten dalam peredaran produk rokok tersebut demi memenuhinya hak-hak konsumen secara utuh oleh pelaku usaha. Produk rokok telah memenuhi unsur UUPK pasal 1 ayat 4 bahwa produk tersebut memiliki bentuk yang nyata, termasuk benda yang dapat dhabiskan, dapat diperdagangkan, dipakai, dipergunakan, dan dimanfaatkan oleh konsumen.

Secara hierarki tertinggi produksi, peredaran, dan pengendalian produk rokok yang mengandung zat aktif dan beracun diatur di dalam Pasal 113 UU Kesehatan No 36 Tahun 2009 Tentang kesehatan. Kemudian keterangan pengaturan lebih lanjut di atur di dalam Peraturan Pemerintah No 109

Tahun 2012 Tentang Pengamanan Bahan yang Mengandung Zat Adiktif Berupa Produk Tembakau Bagi kesehatan. Rokok yang mengandung kandungan Tar dan Nikotin yang berbahaya dan dikategorikan sebagai bahan beracun atau termasuk sebagai bahan yang memenuhi B3 juga lebih lanjut diatur di dalam PP No 74 Tahun 2001 Tentang Pengelolaan Bahan Beracun dan Berbahaya.

Pengaturan terhadap peredaran dan pengendalian serta produksi rokok harus di tegaskan dan di patuhi secara penuh oleh industri rokok sebagai pelaku usaha seperti mencantumkan kandungan tar dan nikotin, kode produksi, dan peringatan kesehatan pada kemasan rokok. Pengaturan mengenai Pencantuman Peringatan Kesehatan dan Informasi Kesehatan pada kemasan produk rokok diatur di dalam Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 28 Tahun 2013 (Permenkes No. 28 Tahun 2013).

Namun pada kenyataanya masih ada Industri rokok sebagai pelaku usaha yang tidak memenuhi aturan terkait dengan Pencantuman Peringatan Kesehatan dan Informasi Kesehatan pada kemasan produk rokok yang diatur di dalam Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 28 Tahun 2013 tersebut hal tersebut merupakan sebuah masalah yang menjadi pelanggaran asas keselamatan dan keamanan konsumen yang dilakukan oleh pelaku usaha Industri rokok.

Banyaknya masalah yang ditimbulkan dari produk rokok tentunya berdampak kepada tidak terpenuhinya

pengimplementasian Asas perlindungan Konsumen di dalam Undang-Undang Perlindungan konsumen. Beberapa kandungan racun yang ada di dalam produk rokok yaitu kandungan Tar dan Nikotin. Sebagian besar produk rokok tidak mencantumkan persentase kandungan nikotin dan tar hal tersebut juga tentu bertentangan dengan Asas Perlindungan Konsumen, karena dengan menuliskan persentase kandungan Nikotin dan Tar terhadap setiap produk rokok merupakan sebuah pengimplementasian Asas Perlindungan Konsumen sesuai dengan Pasal 2 Undang-Undang Perlindungan Konsumen.

Menurut Peraturan Pemerintah No. 109 Tahun 2019 Tentang Pengamanan Bahan Yang Mengandung Zat Adiktif Berupa Produk Tembakau Untuk Kesehatan, menyatakan bahwa produk rokok adalah produk tembakau yang dimaksudkan untuk dibakar dan dihisap atau di hirup Asapnya.² Kandungan asap di dalam produk rokok memiliki kandungan berbahaya seperti Nikotin dan Tar. Berdasarkan definisi rokok yang tertera di dalam PP No. 109 Tahun 2019 diatas rokok merupakan sebuah produk olahan tembakau yang mengandung bahaya dan diperlukan pengawasan Pemerintah dan perlunya pengaturan Pemerintah dalam peredarannya. Salah satu langkah untuk melakukan pengendalian pengkonsumsian produk rokok dan tembakau di kalangan calon Konsumen dan Konsumen

² Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 109 Tentang Pengamanan Bahan Yang Mengandung Zat Adiktif Berupa Produk Tembakau Bagi Kesehatan Pasal 1 Ayat (2).

adalah dengan melakukan Denormalisasi terhadap produk rokok.

Produk rokok memiliki dua bahan kimia yang sangat berbahaya meski didalam produk rokok sendiri ada sekitar 4000 bahan kimia dan beracun. Ada dua kandungan yang berbahaya di dalam produk rokok yaitu Kandungan Tar dan Nikotin. Tar adalah Kandungan yang merupakan zat kimia partikel padat yang dimana Tar memiliki Sifat Karsinogenik yang dapat menjadi pemicu sel kanker. Sedangkan Nikotin merupakan senyawa kimia alami yang terdapat pada Tumbuhan tembakau. Nikotin bersifat stimulan ringan dan Adiktif sehingga dapat memicu efek ketergantungan dan kecanduan, dalam rokok khususnya nikotin juga mempengaruhi kondisi psikologi, sistem syaraf, serta aktivitas dan fungsi otak, baik pada perokok aktif maupun pasif.³ Belum terpenuhinya Asas perlindungan Konsumen terhadap produk rokok ini di buktikan pada belum adanya peraturan yang dikeluarkan oleh Pemerintah terhadap pencantuman batasan konsumsi perharinya atau perjangka waktu tertentu kandungan Tar dan Nikotin yang terkandung di dalam Produk rokok.

Langkah pencantuman batasan kandungan tar dan nikotin juga sebagai langkah untuk melindungi Konsumen dan calon Konsumen terhadap dampak yang akan di timbulkan dari produk rokok yang mengandung Nikotin dan Tar tentunya tidak

³ Andrian Liem, 2010, "*Pengaruh Nikotin Terhadap Aktivitas Dan Fungsi Otak Serta Hubungannya Dengan Gangguan Psikologis Pada Pecandu Rokok*". Di Dalam Jurnal Buletin Psikologi. Volume 18, No. 2, hlm 38.

selalu berjalan mulus. Banyak sekali hambatan dan juga kendala yang dihadapi dalam penerapan pelaksanaan Denormalisasi produk rokok yang mengandung kandungan Nikotin dan Tar sebagai upaya untuk melindungi Konsumen atau calon Konsumen.

Asas perlindungan Konsumen berdasarkan pada Pasal 2 Undang-Undang Perlindungan Konsumen yaitu perlindungan Konsumen berasaskan Asas Manfaat, Asas Keadilan, Asas Keseimbangan, Asas Keamanan dan Keselamatan Konsumen Dan Kepastian Hukum. Namun belum konsistennya dan kurang tegasnya pengaturan mengenai batasan pengkonsumsian kandungan Tar dan Nikotin perharinya atau perjangka waktu tertentu pada produk rokok maka jaminan atas keselamatan dan keamanan Konsumen menjadi berkurang. Maka tidak menutup kemungkinan Konsumen akan menghadapi resiko yang lebih besar terhadap produk rokok. Berdasarkan latar belakang Penelitian tersebut maka penulis merasa tertarik untuk melakukan Penelitian dengan Judul “Politik Hukum Pengaturan Batasan Kandungan Tar Dan Nikotin Dalam Produk Rokok”.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana Pengaturan pencantuman batasan kandungan tar dan nikotin pada produk rokok?
2. Bagaimana Politik hukum pengendalian Pengkonsumsian produk rokok terhadap penggunaan label batasan kandungan tar dan nikotin pada kemasan rokok?

C. Ruang Lingkup Penelitian

Ruang lingkup Penelitian ini mencakup di bidang Hukum Perdata Khusus nya di bidang Hukum Perlindungan Konsumen. Penelitian ini membahas tentang Hukum perlindungan Konsumen terhadap pengguna rokok dan yang bukan pengguna rokok yang juga memiliki resiko bahaya yang lebih tinggi yang disebabkan dari kandungan Tar dan Nikotin. Penelitian ini membahas tentang produk rokok tembakau yang dijual di pasaran atau rokok komersial.

D. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

- a. Melakukan analisa terhadap Pengaturan pencantuman batasan kandungan tar dan nikotin pada produk rokok
- b. Melakukan analisa terhadap Politik hukum pengendalian Pengkonsumsian produk rokok terhadap penggunaan label batasan kandungan tar dan nikotin pada kemasan rokok

2. Manfaat Penelitian

- a. Manfaat Teoritis
 - 1) Sebagai sarana pengembangan ilmu pengetahuan tentang perlindungan Konsumen di bidang kesehatan dan keselamatan Perokok dan yang Bukan Pengguna Rokok.

- 2) Sebagai bahan bacaan untuk menambah wawasan terkait dengan upaya pengendalian kandungan di dalam rokok yaitu Tar dan Nikotin.
 - 3) Penelitian ini diharapkan menjadi bahan informasi Hukum bagi para akademisi Hukum khususnya pada Hukum perlindungan Konsumen terhadap bahayanya kandungan Tar dan Nikotin di dalam produk rokok apabila tidak dilakukan pengendalian pengkonsumsian terhadap produk rokok tersebut.
 - 4) Sebagai pengembangan ilmu yang sudah Peneliti pelajari selama di bangku perkuliahan.
- b. Manfaat Praktis

1) Bagi Masyarakat Umum

Penelitian ini diharapkan menjadi sumbangan ilmu pengetahuan khususnya Hukum Perlindungan Konsumen terkait dengan bahayanya Kandungan Tar dan Nikotin apabila penggunaannya tidak dibatasi. Serta sebagai acuan untuk melihat bagaimana Pemerintah dan Pelaku Usaha terhadap Pengendalian serta batasan pengkonsumsian kandungan Tar dan Nikotin kepada Konsumen dan Calon Konsumen Produk rokok.

2) Bagi Pemerintah

Penelitian ini di harapkan mampu menjadi informasi dan masukan terhadap Pemerintah terkait dengan dalam menentukan kebijakan serta regulasi yang berhubungan dengan upaya pengendalian Tar dan Nikotin serta sebagai penyadaran Pemerintah akan pentingnya Pengendalian pembatasan kandungan Tar dan Nikotin yang terkandung di dalam rokok untuk meminimalisir resiko kesehatan yang terus semakin memburuk.

3) Bagi Pengguna Produk rokok

Penelitian ini diharapkan mampu untuk menyadarkan pengguna rokok terhadap perlunya menumbuhkan rasa kesadaran akan resiko yang akan dihadapi di masa depan yang di timbulkan akibat kandungan Tar dan Nikotin yang terkandung di dalam Produk rokok apabila di konsumsi secara berlebihan.

4) Bagi Peneliti

Penelitian ini sebagai salah satu syarat utama untuk menyelesaikan Program Studi S1 Ilmu Hukum di Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jakarta. Serta untuk menambah wawasan dan pengetahuan Peneliti terhadap Bahaya dan Resiko produk rokok yang semakin memburuk apabila tidak dilakukan upaya

pengendalian dan juga Denormalisasi sejak sekarang.

E. Metode Penelitian

Adapun metode penelitian yang di gunakan oleh Peneliti adalah sebagai berikut :

1. Jenis Penelitian

Jenis Penelitian ini adalah Penelitian Hukum Yuridis Normatif. Penelitian hukum yuridis Normatif yaitu penelitian hukum yang meletakkan hukum sebagai sebuah bangunan sistem norma. Sistem norma yang dimaksud adalah tentang asas-asas, norma, kaidah dari peraturan perundangan, putusan pengadilan, perjanjian dan doktrin.⁴ Penelitian Hukum Normatif juga merupakan penelitian hukum yang dilakukan dengan menggunakan data Sekunder.⁵

2. Pendekatan Masalah

Adapun pendekatan masalah yang digunakan di dalam Penelitian ini adalah Pendekatan Perundang-undangan. Menurut Peter Mahmud Marzuki Pendekatan perundang-undangan adalah pendekatan yang dilakukan dengan

⁴ Mukti Fajar ND, Yulianto Achmad, 2010, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Pustaka Pelajar, Jogjakarta, hlm. 34

⁵ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2003, *Penelitian Hukum Normatif. Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada, hlm. 33

menelaah semua peraturan perundang-undangan dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang ditangani serta Dalam metode pendekatan perundang-undangan peneliti perlu memahami hirarkhi, dan asas-asas dalam peraturan perundang-undangan. Menurut Peter Mahmud Marzuki, pendekatan undang-undang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.⁶

3. Sumber Data

Sumber data yang di gunakan dalam Penelitian Hukum Normatif ini penulis menggunakan data sekunder. yaitu data yang diperoleh dengan cara penelitian kepustakaan berupa pendapat dan tulisan pada penelitian yang telah dilakukan sebelumnya. Data sekunder terbagi menjadi :

1). Bahan Hukum Primer

- a) Undang-Undang Republik Indonesia No. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen
- b) Undang-Undang Kesehatan No 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan.
- c) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2007 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995 Tentang Cukai

⁶ Peter Mahmud Marzuki, 2011, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, cetakan ke-11 hlm. 93.

- d) Peraturan Pemerintah No. 81 Tahun 1999 Tentang Pengamanan Bahan Rokok
- e) Peraturan Pemerintah No 74 Tahun 2001 Tentang Pengelolaan Bahan Berbahaya dan Beracun.
- f) Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2012 Tentang Pengamanan Bahan Yang Mengandung Zat Adiktif Berupa Produk Tembakau Bagi Kesehatan.
- g) Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 56 Tahun 2017 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 28 Tahun 2013 Tentang Pencantuman Peringatan Kesehatan Dan Informasi Kesehatan Pada Kemasan Produk Tembakau

2). Bahan Hukum Sekunder

Bahan berupa hasil wawancara terhadap Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI) dan Kementerian Kesehatan (Kemenkes), buku-buku, hasil penelitian, hasil karya ilmiah, berita internet, dan surat kabar elektronik yang berkaitan dengan objek penelitian ini.

3). Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier yang akan digunakan di dalam Penelitian ini adalah bahan Hukum yang menjadi pelengkap dan penunjang dari data primer dan data sekunder. Dimana bahan Hukum ini diambil dari

berbagai sumber seperti kamus Hukum, Kamus Bahasa Indonesia, Kamus Bahasa Inggris, sumber internet yang bersangkutan atau website resmi penunjang Penelitian.

4. Cara Pengumpulan Data

Pada penelitian yuridis normatif ini menggunakan cara pengumpulan data studi kepustakaan (*library studi*) dimana pengumpulan bahan – bahan yang relevan dengan permasalahan yang dibahas pada penelitian yang dilakukan melalui sumber kepustakaan. Yang kemudian di kaji, dianalisa, dan di susun secara sistematis dan logis yang di hubungkan berdasarkan data yang telah di temukan dan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.

5. Teknik Analisis Data

Teknik analisis data yang digunakan untuk menafsirkan dan menganalisis data di dalam Penelitian ini yaitu Kualitatif. Teknik analisis kualitatif merupakan teknik melakukan analisa data yang diperoleh dari hasil data Penelitian menurut kebenarannya. Penelitian Kualitatif yaitu suatu Penelitian yang bertumpu terhadap norma-norma Hukum yang didapat dalam suatu peraturan perundang-undangan dan norma-norma pada kehidupan serta yang sedang berkembang pada Masyarakat.⁷

⁷ Zainuddin Ali, 2011, “*Metode Penelitian Hukum*”, Sinar Grafika, Jakarta, hlm.105.

Analisis untuk menjawab rumusan masalah dari Penelitian Hukum ini menggunakan metode analisis deskriptif. Analisis deskriptif yang dimaksud adalah dengan mendeskripsikan terkait dengan permasalahan yang saat ini muncul dikalangan Masyarakat yang disebabkan oleh produk rokok.